

SLUŽBY PRO DOMÁCNOST JAKO POTENCIONÁLNÍ NÁSTROJ TVORBY NOVÝCH PRACOVNÍCH MÍST V OBLASTI SOCIÁLNÍCH SLUŽEB[#]

HOUSEHOLD SERVICES AS A POTENTIAL INSTRUMENT OF NEW JOBS IN SOCIAL SERVICES

PRŮŠA Ladislav

Abstrakt

Sektor služeb pro domácnosti nabízí potenciál pro tvorbu nových pracovních míst, značný rozsah těchto služeb je dnes poskytován na bázi neformálního zaměstnávání. Příklady evropských zemí dokládají, že vlády si jsou vědomy potenciálu tohoto sektoru a zaměřují se tak na podporu jeho rozvoje. Příspěvek charakterizuje poznatky, které mohou být východiskem pro koncipování tohoto systému v podmínkách ČR a ukazuje na některá rizika při jeho uplatňování v oblasti sociálních služeb. tak omezilo vykonávání služeb pro domácnosti na neformálním trhu práce.

Abstract

The Personal and Household Services have the potential to create new jobs, a considerable range of this services is provided on the basis of non-formal employment. Examples of European countries show that governments are aware of the potential of this sector and they focus on its development. The paper presents findings that may be used to build this system in the Czech Republic and show some of the risks in its application in the field of social services.

ÚVOD

Podle propočtů ekonomické teorie je v podmínkách české ekonomiky míra nezaměstnanosti konstantní při dosažení tempa růstu HDP na úrovni 3,7 %, tzn., že při nižším tempu růstu HDP se zvyšuje¹. Je tedy zřejmé, že s ohledem na očekávaný ekonomický vývoj v následujícím období nelze předpokládat výrazné zlepšení parametrů v oblasti politiky zaměstnanosti, zejména zvyšování počtu nových pracovních míst. Jeví se proto jako nezbytné hledat nové nástroje, jejichž prostřednictvím by bylo možno jejich vznik iniciovat.

Obdobné otázky řeší i ostatní evropské země, které hledají a zavádějí účinná řešení na podporu tvorby nových pracovních míst. V řadě z nich se jednotlivé vlády zaměřily na podporu rozvoje sektoru služeb pro domácnost, jenž disponuje značným potenciálem tvorby nových pracovních míst, a to i pro osoby s nedostatečnou kvalifikací. Zároveň se tato oblast

[#] Příspěvek byl zpracován v rámci řešení grantu "Liberalizace sociálních služeb", financovaného z prostředků IGA VŠFS

¹ ČADIL, J. – KAŇKOVÁ, E. – VORLÍČEK, J. Odhad nákladů nezaměstnanosti z pohledu veřejných rozpočtů. *Politická ekonomie*, 2011, č. 5, s. 618-637

vyznačuje vysokým podílem práce vykonávané na neformálních vztazích, jejíž snižování také současně patří mezi hlavní cíle vládních politik evropských zemí.

Rozvoji sektoru služeb pro domácnosti věnuje značnou pozornost i Evropská komise. Podle odhadu Evropské komise "sektor služeb pro domácnosti má potenciál na vytvoření pracovních příležitostí v rozsahu 5,5 mil. pracovních míst na plný úvazek v rámci EU. Veřejná podpůrná opatření již vytvořila více než 150 tis. pracovních míst v Belgii, 250 tis. míst v Německu, 330 tis. míst ve Francii a 126 tis. ve Španělsku. Počet formálních pracovních poměrů v tomto sektoru se odhaduje na 7,5 milionů v celé Evropě. Kromě toho, veřejné intervence zavedené v Belgii, Francii a ve Švédsku ukazují pozitivní vliv na tvorbu anebo růst 1 200, resp. 8 300, 13 500 malých a středních podniků"².

Cílem tohoto příspěvku je proto charakterizovat uplatňování podpůrných nástrojů v oblasti služeb pro domácnost v evropských zemích, které mají zkušenosti s jejich využíváním a na základě zjištěných poznatků pak hledat možnosti nastavení obdobných nástrojů v našich podmínkách.

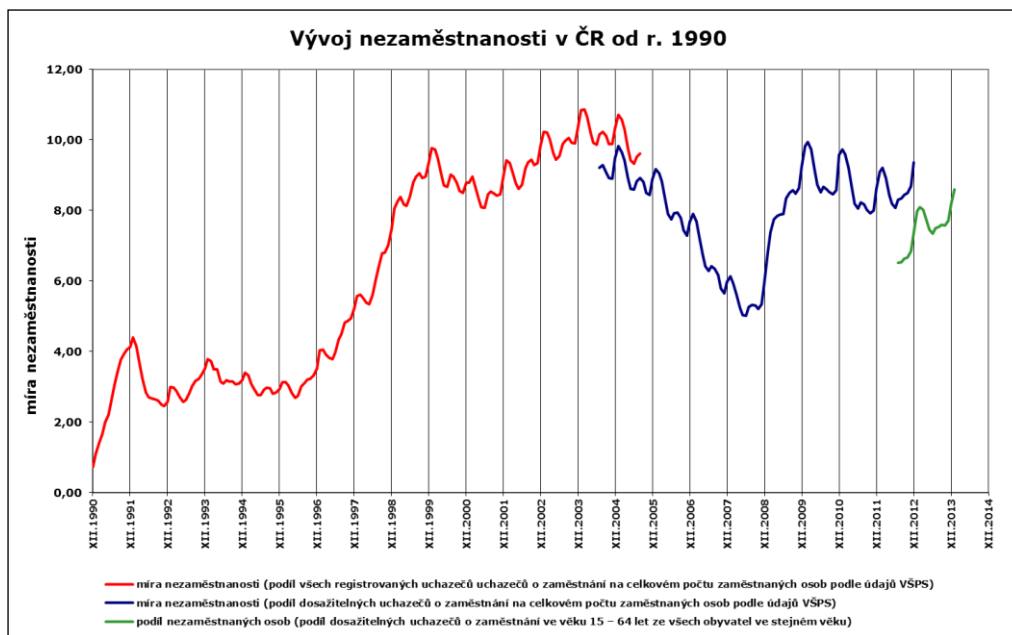
1 AKTUÁLNÍ SITUACE NA TRHU PRÁCE V ČR

Situace na trhu práce v České republice není příznivá. K 31. lednu 2014 evidoval Úřad práce ČR celkem 629 274 uchazečů o zaměstnání, což je historicky nejvyšší počet od r. 1990. Podíl nezaměstnaných osob, tj. počet dosažitelných uchazečů o zaměstnání ve věku 15 – 64 let k obyvatelstvu stejného věku dosáhl úrovně 8,6 %. Ke stejnému datu evidoval Úřad práce ČR celkem 36 394 volných pracovních míst, na jedno volné pracovní místo připadalo v průměru 17,3 uchazečů.

Podle posledních dostupných údajů míra nezaměstnanosti zpracovávaná EUROSTATEM pro mezinárodní srovnání činila v prosinci 2013 v ČR 6,8 %, průměr v EU-28 dosáhl úrovně 10,7 %. Nižší než v ČR byla úroveň nezaměstnanosti v Německu a Rakousku (shodně 4,9 %), v Lucembursku a na Maltě (shodně 6,5 %). Vyšší než průměr EU 28 byla ve Francii (11,1 %), v Irsku (11,8 %), v Litvě (11,9 %), v Itálii (12,5%), v Bulharsku (13,2 %), na Slovensku (14,0 %), v Portugalsku (15,5 %), na Kypru (17,0 %), v Chorvatsku (19,6 %) a ve Španělsku (25,6 %) ³.

² White Book on Personal and Household Services in the European Union - November 2013. EFSI

³ podrobněji viz: Informace o nezaměstnanosti v České republice k 31. 1. 2014. [online], cit.[2014-02-11], dostupné z: <http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/mes>



Graf č. 1 Vývoj nezaměstnanosti v ČR od r. 1990

Zdroj: vlastní zpracování podle údajů MPSV ČR a ÚP ČR

S ohledem na očekávaný ekonomický vývoj bohužel nelze předpokládat významné zlepšení ve zvyšování počtu nových pracovních míst, naopak se jeví jako nezbytné jejich vznik dále výrazněji podporovat. Jedním z vhodných nástrojů v tomto směru se jeví rozvoj služeb pro domácnost (Personal and Household Services), který v řadě evropských zemí disponuje značným potenciálem z hlediska tvorby nových pracovních míst a to i pro osoby s nedostatečnou kvalifikací.

2 POJETÍ SLUŽEB PRO DOMÁCNOST V EVROPSKÝCH ZEMÍCH

V pracovním dokumentu r. 2012 Evropské komise definovala služby pro domácnost jako širokou škálu aktivit, které přispívají k domácí pohodě rodin a jednotlivců v oblasti péči o děti, dlouhodobé péče o starší a invalidní občany, při zajišťování úklidu, doučování, oprav v domácnosti, pomoci při zahradních pracech, v rámci IT podpory atd.⁴

Evropský fond pro zlepšování bydlení a pracovních podmínek ve Zprávě o zaměstnanosti ve službách pro domácnosti definoval tyto služby jako služby poskytované veřejnými nebo soukromými organizacemi nebo třetím sektorem, které placenou prací (ve formě zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti) nahrazují práci, která byla v minulosti prováděna bezvýdělečně v rámci domácnosti⁵. Rovněž tato zpráva vymezila pět oblastí služeb pro domácnost - péči o děti, péči o starší občany, domácí úklid (úklid domu, ložní prádlo, oblečení atd.), stravování, údržba domácnosti a práce na zahradě.

V mnoha evropských zemích je sektor služeb pro domácnosti uznáván jako sektor, který přitom pokrývá širokou škálu činností přispívajících k uspokojení potřeb rodin i jednotlivců.

⁴ viz: *Pracovní dokument pro využití potenciálu zaměstnanosti ze služeb pro domácnost*. Evropská komise, 2012.

⁵ viz: CANCEDDA, A. *Zaměstnanost ve službách pro domácnost*. Eurofound, 2001

Každá země si přitom vždy definuje typy činností, které je možné v rámci těchto činností vykonávat ⁶. K hlavním přínosům tohoto sektoru patří především tyto skutečnosti:

- vytváří nová, trvalá pracovní místa i pro osoby s nízkou nebo žádnou kvalifikací,
- využívané služby umožňují ženám a pečujícím členům rodiny návrat na trh práce, pomáhají sladit pracovní a rodinný život,
- s ohledem na aktuální demografické trendy nabízí finančně přijatelné doplnění především terénních sociálních služeb (např. sociální kontakt, dohled),
- formalizuje mnoho činností, které jsou jinak vykonávány spíše v oblasti šedé ekonomiky,
- snížení úrovně nezaměstnanosti, aktivizace obtížně zaměstnatelných osob a v důsledku toho snížení objemu vyplácení sociálních dávek.

Pro rozvoj sektoru služeb pro domácnost je nezbytná systematická dlouhodobá podpora ze strany státu. Aby byly tyto služby využívány, musí být jejich cena stanovena tak, aby mohla konkurovat ceně práce "na černo". Toho je možné dosáhnout např. prostřednictvím dotací, daňových odpočtů a úlev, aplikací snížené sazby DPH apod. Celý systém musí být nastaven tak, aby tato podpora ze strany státu byla využívána účelově a nebyla zneužívána. Jeho pravidla je nutné nastavit tak, aby tyto služby domácnostem garantovaly možnost využít právě ty služby, které řeší jejich aktuální problémy.

V různých evropských zemích byla přijata nejružnější opatření k podpoře zaměstnanosti a potlačení práce na černo. Tato opatření lze shrnout do čtyř kategorií:

- snížení ceny práce,
- zjednodušení procesů najímání pracovníků využitím voucherů,
- nová pravidla zaměstnávání,
- podpora vzniku nabídky služeb ⁷.

Výsledkem všech těchto opatření byl vznik nových pracovních míst. Např. v letech 2006 – 2008 bylo ve Francii v tomto sektoru vytvořeno 15 % až 30 % všech nových pracovních míst, v Belgii vedlo zavedení tohoto systému v r. 2004 k vytvoření více než 100 000 pracovních míst, v Německu v r. 2011 pracovalo v domácnostech v rámci tohoto systému přes 240 tis. osob, ve Švédsku vedlo zavedení daňových úlev k vytvoření 4 000 pracovních míst v rámci tohoto sektoru.

Souhrnně lze v současné době v Evropě identifikovat tři hlavní typy systémů služeb pro domácnost (viz tabulka č. 1).

⁶ viz: *European manifesto for the development of personal and household services throughout Europe*, October 2013

⁷ viz: *Developing personal and household services in the EU. A focus on housework activities*. Report for the DG Employment, Social Affairs and Inclusion. Tender No VT/2012/026. Annexes. ORSEU, 2013

Tabulka č. 1: Srovnání tří hlavních typů systémů služeb pro domácnost

	CESU (Francie)	Titre Services (Belgie)	Buoni Lavoro (Itálie)
hlavní cíl	zjednodušení pracovně-právních vztahů (pracovních smluv)	poskytování dotací sektoru služeb pro domácnosti	regulace příležitostné práce
uživatelé služeb	domácnosti	domácnosti	domácnosti, firmy a organizace
poskytovatelé služeb	soukromí pracovníci anebo firmy po získání autorizace	pouze autorizovaní poskytovatelé služeb	původně omezena na konkrétní kategorie pracovníků
typ zaměstnaneckého poměru	bud' přímé zaměstnávání, nebo prostřednictvím firem; většinou ale přímé zaměstnávání	triangulární vztah (přímé zaměstnávání domácnostmi není povoleno)	přímé zaměstnávání
typy služeb	osobní služby poskytované v domácnosti, kromě pečovatelských služeb	osobní služby poskytované v domácnosti, vč. pečovatelských služeb	velmi široká definice, vč. např. zemědělských činností; domácí služby mají méně než 10% podíl
cena	cena je flexibilní	fixní hodnota poukázek	fixní hodnota poukázek
veřejná podpora a omezení	daňové odpočty (50 %), v závislosti na příjmu uživatele (tj. člena domácnosti)	daňové odpočty (30 %); je definován maximální možný počet zakoupených poukázek za rok	odvíjí se od příjmu zaměstnance; pro pracovníka je stanoven příjmový limit 5 000 EUR za rok

Zdroj: KOTÍKOVÁ, J. – VYCHOVÁ, H. *Služby pro domácnosti: potenciální nástroj tvorby pracovních míst a boje s neformálním zaměstnáváním*. Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-143-8

3 MOŽNOSTI ZAVEDENÍ SYSTÉMU SLUŽEB PRO DOMÁCNOST V ČR

Zkušenosti z evropských zemí ukazují, že sektor služeb péče pro domácnosti může nabídnout značný potenciál pro vytváření nových pracovních míst i v naší zemi, lze se domnívat, že disponuje značným potenciálem k podpoře rozvoje konkurenceschopnosti, zvyšování zaměstnanosti, a současně tedy i kvality života. Zájem ze strany domácností o tyto služby dokládají např. inzertní nabídky a poptávky po zajištění konkrétních služeb, vzhledem k povaze neformálního trhu však nelze odhadnout jeho skutečný rozsah (např. v oblasti sociálních služeb je odhadováno, že cca 10 – 11 mld Kč vyplacených na příspěvku na péči je vyživáno na zajištění neformální péče prostřednictvím rodinných příslušníků nebo blízkých osob)⁸.

Nárůst rozsahu poskytování služeb přináší pro trh práce pozitivní dopady jednak v podobě stimulace vzniku nových pracovních příležitostí (vč. pracovního uplatnění i pro nekvalifikované osoby) a současně v omezení výkonu práce mimo formální trh práce. Další pozitivní dopady lze spatřovat ve zvýšení příjmů nově zaměstnaných osob a jejich kupní síly, zvýšení odvodů na sociální a zdravotní pojištění, zvýšené odvody daní z příjmů, DPH, snížení výdajů na podpory v nezaměstnanosti a sociální dávky a v neposlední řadě rovněž zlepšení společenského klimatu atd.

⁸ viz: HORECKÝ, J. Návrhy změny výplaty příspěvku na péči - podněty k odborné diskusi. *Fórum sociální politiky*. Praha, 2012, č. 6, s. 19-22. ISSN 1802-5854

Je zřejmé, že podpora poptávky po službách pro domácnosti znamená výdaje státu v oblasti aktivní politiky zaměstnanosti. Tato podpora musí být v takové výši, aby se konečná cena práce pro domácnosti rovnala, nebo byla v ideálním případě nižší, než je cena práce za stejný typ služeb na neformálním trhu. Příklady propočtů zahraničních studií ukazují, že náklady na zavedení opatření určených na podporu poptávky po službách pro domácnosti jsou v celkovém součtu do značné míry kompenzovány pozitivními přínosy, v některých zemích pozitivní přínosy dokonce převyšují náklady⁹.

Proces utváření podpůrného mechanismu a jeho implementace tak musí zahrnovat celou řadu postupných kroků, v jejichž rámci budou nastaveny parametry fungování nástroje v konkrétních podmínkách naší země. Úspěšné fungování nového nástroje může být zejména v počátku jeho zavádění negativně ovlivněno chybějícími zkušenostmi a obavami všech potenciálních aktérů. Součástí celého implementačního procesu proto musí být rozsáhlá informační kampaň zacílená na všechny aktéry, v jejímž rámci budou podrobně seznámeni s pravidly jeho fungování, možnostmi, které nástroj nabízí, jeho přínosy, ale i případnými riziky.

K řešení zmíněného problému lze najít poučení při zavádění tohoto systému např. v Belgii. V roce 1994, kdy začal být finančně podporován tento typ zaměstnávání v oblasti služeb pro domácnosti, bylo primárním cílem tohoto nástroje nezaměstnané aktivizovat. Systém se začal rychle rozšiřovat a získávat na atraktivitě, neboť nabízel nezaměstnaným flexibilní práci a přivýdělek, aktivizoval je a vracel jim pracovní návyky. Uchazeči o zaměstnání neměli obavu do systému se zapojit, protože zůstávali nadále v evidenci úřadu práce. Logickým negativem tohoto nástroje tedy bylo, že nedokázal nezaměstnaným lidem nabídnout standardní pracovní smlouvu. Proto byl v Belgii v roce 2004 představen druhý systém, jehož cílem je vytvářet nová pracovní místa a tak nabídnout nezaměstnaným standardní pracovní úvazek. Systém se velmi rychle rozšířil, v r. 2012 bylo vytvořeno už více než 160 000 pracovních míst. Dnes oba nástroje fungují paralelně a navzájem se doplňují, jsou procesně podobné, liší se zejména nastavením pravidel pro firmy a domácnosti.

Pro zajištění bezpečnosti výplaty a manipulace rizika zneužití poskytnuté podpory je stále častěji využíváno poukázek a to nejen v papírové, ale i v elektronické podobě. Nejedná se však o klasické poukázky ve smyslu "stravenky", ale o doklad o vykonání jedné hodiny práce. Tuto poukázku si domácnost zakoupí v případě zájmu o tento typ služby a předává pracovníkovi, který vykonává služby v domácnosti, který ji následně předá svému zaměstnavateli a ten mu ji následně proplatí. Poukázka v rámci tohoto systému představuje registrovaný doklad, jehož celý oběh je monitorován a tvoří uzavřený kruh, který minimalizuje zneužití dotací.

Výhodou využití poukázek je rovněž možnost využití vícezdrojového financování. Poukázky umožňují využít k financování služeb čerpaných domácnostmi vedle prostředků jednotlivých domácností a veřejných rozpočtů rovněž např. o zdroje firem ve formě zaměstnaneckých benefitů, což může přispět ke sladění práce a rodiny. Na úhradě části ceny poukázky se mohou podílet i ostatní subjekty, např. sociální partneři (svazy, komory), dobrovolnické a zájmové organizace, což může minimalizovat zapojení státu na výplatě podpory.

V rámci utváření nového nástroje v České republice je potřeba v rámci zpracování studie proveditelnosti zaměřit se zejména na tyto oblasti:

- vymezení přesných typů činností, které budou považovány za služby pro domácnost a na jejichž poskytování budou domácnosti moci využít dotaci,

⁹ viz: *Developing personal and household services in the EU. A focus on housework activities*. Report for the DG Employment, Social Affairs and Inclusion. Tender No VT/2012/026. Annexes. ORSEU, 2013

- stanovení přesných pravidel pro firmy, které budou zaměstnávat pracovníky k výkonu služeb pro domácnost,
- stanovení přesných pravidel pro pracovníky, kteří budou zaměstnáni k výkonu služeb pro domácnost,
- stanovení ceny za odpracování jedné hodiny v rámci služeb pro domácnost (popř. stanovení několika cen podle kategorií prací, jejich náročnosti, kvalifikačních požadavků na jejich výkon) tak, aby byla konkurenceschopná ceně práce "na černo" a zároveň byla motivující jak pro domácnosti, tak i pro jednotlivce, který bude služby vykonávat,
- stanovení výše dotace na práci vykonávanou v rámci služeb pro domácnost tak, aby cena práce těchto služeb byla atraktivní alternativou neformálního zaměstnávání,
- analýza ekonomických dopadů zavedení služeb pro domácnost (očekávat výdaje státního rozpočtu, úspory v oblasti pasivní a aktivní politiky zaměstnanosti),
- přesné vymezení rolí jednotlivých aktérů (t.j. MPSV, Úřadu práce ČR, zaměstnavatelé, domácnosti),
- identifikace legislativy, která musí být upravena, aby se služby pro domácnost mohly stát standardním nástrojem aktivní politiky zaměstnanosti ¹⁰.

Např. v oblasti poskytování sociálních služeb je potřeba velmi citlivě hledat činnosti, které by mohly být realizovány prostřednictvím tohoto nástroje tak, aby díky jeho uplatňování nedocházelo v praxi k propouštění kvalifikovaných pracovníků v důsledku hledání úspor výdajů v tomto sektoru díky nevhodně nastavenému systému financování sociálních služeb.

ZÁVĚR

Poznatky, získané doposud studiem zahraničních materiálů týkajících se problematiky služeb pro domácnost, ukazují, že tento sektor může nabídnout značný množství nových pracovních míst. Služby pro domácnosti nejsou v českých domácnostech neznámým pojmem, v naprosté většině případů však fungují na bázi neformálního zaměstnávání. Pro jejich fungování ve formálním prostředí je nezbytné, aby jejich cena odpovídala, nebo byla nižší, než je cena služeb v neformálním prostředí. V evropských zemích, kde je tento nástroj využíván, je tohoto cíle dosaženo poskytováním dotací na cenu práce. Nelze proto očekávat, že by se v naší zemi služby pro domácnosti na formálním trhu práce rozvíjely bez takovýchto dotací z veřejných rozpočtů.

Pro účely nastavení jednotlivých parametrů služeb pro domácnost v českém prostředí je nezbytné zpracovat studii proveditelnosti a pilotně v praxi odzkoušet jejich funkčnost a účinnost tak, aby se předešlo případným problémům po jeho implementaci do praxe. K provedení pilotáže se nabízí využít možnosti projektů realizovaných za finanční podpory ESF.

Použitá literatura

1. CANCEDDA, A. *Zaměstnanost ve službách pro domácnost*. Eurofound, 2001
2. ČADIL, J. – KAŇKOVÁ, E. – VORLÍČEK, J. Odhad nákladů nezaměstnanosti z pohledu veřejných rozpočtů. *Politická ekonomie*, 2011, č. 5
3. HORECKÝ, J. 2012. Návrhy změny výplaty příspěvku na péči - podněty k odborné diskusi. *Fórum sociální politiky* Praha, 2012, č. 6, s. 19-22. ISSN 1802-5854

¹⁰ viz: KOTÍKOVÁ, J. – VYCHOVÁ, H. *Služby pro domácnosti: potenciální nástroj tvorby pracovních míst a boje s neformálním zaměstnáváním*. Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-143-8

4. KOTÍKOVÁ, J. – VYCHOVÁ, H. 2013. *Služby pro domácnosti: potenciální nástroj tvorby pracovních míst a boje s neformálním zaměstnáváním*. Praha: VÚPSV, 2013. ISBN 978-80-7416-143-8
5. Informace o nezaměstnanosti v České republice k 31. 1. 2014. [online], cit.[2014-02-11], dostupné z: <http://portal.mpsv.cz/sz/stat/nz/mes>
6. *Developing personal and household services in the EU. A focus on housework activities*. Report for the DG Employment, Social Affairs and Inclusion. Tender No VT/2012/026. Annexes. ORSEU, 2013,
7. *European manifesto for the development of personal and household services throughout Europe*, October 2013
8. *Pracovní dokument pro využití potenciálu zaměstnanosti ze služeb pro domácnost*. Evropská komise, 2012.
9. *White Book on Personal and Household Services in the European Union* - November 2013. EFSI

Kontaktní údaje

Ladislav PRŮŠA, doc. Ing. CSc.
Vysoká škola finanční a správní
Estonská 500
100 00 Praha
Česká republika
ladislav.prusa@vsfs.cz